



人权理事会

第三十八届会议

2018年6月18日至7月6日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

移民人权问题特别报告员的报告

秘书处的说明

概要

秘书处谨向人权理事会转交移民人权问题特别报告员根据理事会第 34/21 号决议编写的报告。

本报告是新的任务负责人费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯于 2017 年 8 月 1 日就职以来向人权理事会提交的第一次报告。在本报告中，特别报告员概述了他就任以来所开展的活动，并列入了一项关于移民返回和重新融入社会的专题研究。



# 移民人权问题特别报告员的报告

## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
A. 国别访问.....	3
B. 其他活动.....	3
三. 关于移民返回和重新融入社会的研究.....	4
A. 导言.....	4
B. 概念和术语.....	5
C. 国际法律框架.....	5
D. 目前的返回做法及其对移民人权的影响.....	6
E. 具有特别保护需求的移民.....	10
F. 目前的返回措施及其对移民人权的影响.....	11
G. 监测机制、诉诸司法和问责制.....	16
四. 结论和建议.....	17

## 一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 8/10 号和第 34/21 号决议提交的。报告载有移民问题特别报告员 2017 年 8 月 1 日就职以来开展的活动，以及关于移民返回和重新融入社会的一项专题研究。

## 二. 特别报告员的活动

### A. 国别访问

2. 在本报告所述期间，特别报告员 2018 年 1 月 29 日至 2 月 5 日访问了尼泊尔(见 A/HRC/38/41/Add.1)，并计划在 2018 年 5 月访问马里。<sup>1</sup> 特别报告员感谢两国政府在访问前和访问期间给予的合作。

3. 特别报告员感谢尼日尔政府接受访问，鼓励美利坚合众国政府积极回应他在 2018 年下半年进行访问的要求。

### B. 其他活动

4. 2017 年 10 月 20 日，特别报告员向大会介绍了前任务负责人关于 2035 年促进人口流动议程的报告(A/72/173)。自任命以来，特别报告员参与了安全、有序和正常移民全球契约的进程和制定。2017 年 8 月 30 日他在智利圣地亚哥的区域协商会上作了开幕致辞。他还参加了 2017 年 10 月 12 日和 13 日在日内瓦举行的全球契约关于“正常移民和正常途径，包括体面工作，劳工流动，技能和资格的承认及其他相关措施”的第六次专题协商会议。他还出席了 2017 年 12 月 4 日至 6 日在墨西哥巴亚尔塔港举行的一次评估会议，并为秘书长关于“让移民有利于所有人”的主题报告(A/72/643)提供了投入。在他的发言中，特别报告员就如何制定全球契约提出了设想建议，强调联合国内需要有一个强有力的、基于人权的移民规范和体制框架，确保问责、监测和监督。

5. 特别报告员参加了若干区域和国际会议，包括作为小组成员参加了国家公设辩护人办公室和美洲人权法院 2017 年 8 月 8 日在智利圣地亚哥举办的一次司法和移民问题研讨会。他于 2017 年 9 月 7 日在墨西哥城的墨西哥国立自治大学举办了一次移民问题的讲座；2017 年 10 月 4 日在美国奥斯汀的德克萨斯大学举办了关于移民问题的主旨讲座，题为“国际社会的挑战”；2017 年 10 月 12 日在日内瓦大学举办了关于“全球化背景下的移民、国家义务和权利”的主旨讲座。他参加了 2017 年 11 月 20 日至 23 日在日内瓦为人权事务高级专员办事处(人权高专办)新任特别程序任务负责人举办的一次入职会议。

6. 2018 年 1 月 24 日，特别报告员在布鲁塞尔欧洲议会公民自由、司法和内政事务委员会组织的议会间委员会会议上作了题为“欧洲移民议程：什么是合法渠道和融合？”的主旨发言。

<sup>1</sup> 特别报告员将向人权理事会第四十一届会议提交一份报告，说明他对马里的访问。

7. 特别报告员在对日内瓦的三次工作访问和对纽约的一次工作访问过程中，与多个利益有关方进行了与其任务有关的初步协商，其中包括全球契约联合召集人、全球移民与发展论坛联合主席、人权高专办的代表、国际移民组织(移民组织)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿基会)、秘书长的暴力侵害儿童问题特别代表、各特别程序任务负责人、各国大使、学者和非政府组织的代表。

8. 在本报告所述期间，特别报告员发送了 30 份联合来文(见 A/HRC/37/80)。他还就以色列、利比亚和美利坚合众国的移民状况，以及除其他外在瓦利亚塔港总结会议之前就国际移民日和反对种族主义日发布了若干份新闻稿。

### 三. 关于移民返回和重新融入社会的研究

#### A. 导言

9. 近年来，人们更加关注移民返回对于其他移民政策选项的不利作用，如规范化、社会包容或扩大正规途径等政策选项。一般而言，非正常移民引起的政治敏感以及日趋加剧的人口跨界流动安全化和刑罪化程度，会大于非正常移民的实际范围和影响。<sup>2</sup> 在这方面，重新接纳协定的扩散是一个令人关切的问题。在效率更高和更有效的移民管理大体框架下，各国越来越多地开展推动和牵拉行动，并通过多种双边和区域的重新接纳协定。此外，法治薄弱和庇护制度欠缺的原籍国和第三国继续拒收移民，违反了其中包括禁止集体驱逐和不驱回原则的国际人权规范和标准。

10. 对移民管理而言，返回往往是不可取，甚至是不可行的选项。返回工作费用昂贵，难以实施，要按照人权法执行十分困难。此外，如果返回方案不能同时辅之以强有力的重新融合方案，而非正常移民的根源又依然存在，包括那些以前被遣返者在内的移民就仍将踏上艰险的旅途(A/72/643, 第 39 段)。

11. 在 2035 年促进人口流动议程中，前任任务负责人提出了八个流动目标，特别是目标 3, 涉及到确保边界管制尊重人权，包括返回、重新接纳和返回后监测，以及建立问责机制(A/72/643, 第 40 段)。

12. 特别报告员在研究报告中审视了目前的返回和重新融合做法，此类做法与国际人权规范和标准的对标状况及其对移民人权的影响，包括具有特别保护需求的移民。他还提出建议，确保返回的进行是安全的，尊重尊严和尊重人权，把自愿返回作为首要依据，原籍国和接纳国之间的合作，并加强对返回者的接纳和可持续重新融合的援助。

13. 该研究报告参考了各国际组织和非政府组织提交的材料以及国际专家的贡献。特别报告员还参加了 2018 年 3 月 6 日人权高专办在日内瓦举行的一次保护回返移民人权问题专家会议。这项研究还参考了特别报告员国别访问过程中提出

<sup>2</sup> 无证移民问题国际合作平台 2013 年 4 月向保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会提交的资料。

的意见、来自个人和非政府组织的信函、以及迭戈波塔利斯大学律师所作的研究。

## B. 概念和术语

14. 关于移民，没有“返回”的国际定义。最近期的定义，是由全球移民问题小组根据人权理事会第 35/17 号决议拟订关于保护处境脆弱的移民的人权问题的原则和实用指南时提出的(A/HRC/37/34 和 Add.1)。根据该原则和指南，“返回”是一个总括术语，指的是移民被送回或被迫返回原籍国或惯常居住国或第三国的所有形式、方法和程序。其中包括[...]递解出境、驱逐、遣返、引渡、驱回、移交、转移或任何其他送回安排”。该小组还说，使用“送回”一词并不表示确定送回决定的自愿或强迫程度，也不表示确定送回的合法性或任意性(A/HRC/37/34/Add.1, 第五章)。

15. 根据国际移民组织，“协助下自愿返回”是“对自愿返回原籍国的被拒绝的寻求庇护者、人口贩运受害者、受困移民、有资质的国民和不能或不愿留在东道国的其他移民提供的行政、后勤、财政和重返社会支助”。<sup>3</sup> 自愿返回并不总是得到协助，返回者可能被迫诉诸“自愿”返回以避免受到驱逐、拘留或贫困。<sup>4</sup>

16. 同样，“重新融合”也没有任何商定的定义。有效的社会回归方案在很大程度上取决于返回的自愿性质，并且最终可能有助于降低再度向外移民的比率。<sup>5</sup>

17. 一般来说，“返回”、“递解出境”、“驱逐”，“遣返”和“回迁”可互换使用来描述将人送回或退回到原籍国或惯常居住地的过程。它们的共同特点是缺乏真正的、充分知情和有效的同意，因此缺乏自愿性。

18. 为本报告的目的，“返回”一词是指未经人的自由和知情同意将人送往第三国的一切行为。除了胁迫，缺乏替代返回的选项也将确定自愿的自由性质，因此也是被迫返回和自愿返回之间的界限。

## C. 国际法律框架

19. 《世界人权宣言》和核心的国际人权条约都规定了关于不歧视的法律框架和保护所有人的权利，包括移民，无论其地位如何以及身在何处。《宣言》第十三条申明，人人都有权离开任何国家，包括自己的祖国，并有权回返自己的祖国。《公民权利和政治权利国际公约》第二条要求各国确保在其领土内和(或)受其管辖的一切个人享有《公约》所承认的权利，不作任何区别。

20. 在移民方面，各国还必须尊重不受任何歧视地免受酷刑和虐待的权利。<sup>6</sup> 绝对和不可减损的不驱回原则进一步发展了禁止酷刑和虐待的规定，其中禁止各国

<sup>3</sup> 国际移民组织，《移民词汇表》，国际移民法汇编，第 25 号，2011 年，第 11 页。

<sup>4</sup> 欧洲慈善社，“人权和人的尊严的核心回返政策”，立场文件，2018 年 2 月 9 日。

<sup>5</sup> 同上。

<sup>6</sup> 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》，第一条。

驱逐任何人到有充分理由相信他或她会面临遭受酷刑或虐待或其他严重侵犯人权行为的危险<sup>7</sup>，或存在此类侵权行为的实际风险的另一国的管辖范围或任何其他领土(见 A/HRC/37/50)。因此，不驱回原则也适用于重返社会经济贫困的情况(即在返回者的健康权利受到危及的情况下就不应进行返回进程)。<sup>8</sup>

21. 任意拘留问题工作组对于在移民问题上越来越多地使用拘留手段感到关切，在其经修订的关于移民自由的第 5 号审议意见中强调，任何形式的行政拘留或拘禁移民必须只能作为一种万不得已的特殊措施，必须尽可能短，而且只能出于合法的目的。自动或强制拘留和无限期拘留属于任意性质。工作组还指出，在移民程序中被拘留者至少与刑事司法或其他行政程序中被拘留的人享有同样的权利，移民有权向法院提起诉讼质疑拘留的合法性，如果质疑胜诉，就应得到适当的补救。

22. 儿童权利委员会和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会最近在关于国际移民背景下儿童人权问题的联合一般性意见中说，根据移民或难民地位拘留儿童从来都不符合他们的最大利益，必须找到剥夺自由的替代办法，包括以家庭为基础的解决办法。<sup>9</sup>

23. 除了核心国际人权条约之外，保护具有特别保护需求移民的人权的其他国际文书包括，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的《打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》、国际劳工组织 1949 年《移民就业公约》(修订本)(第 97 号)和 1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)、《关于无国籍人地位的公约》和《残疾人权利公约》。

#### D. 目前的返回做法及其对移民人权的影响

24. 被采取自愿或强制遣返程序在人权方面的后果是严重的。被采取遣返程序的人受到入境禁令，失去进入紧急庇护住所的权利，受到拘留，并失去通过身份正常化方案获得居留许可的可能。只要提出庇护申请的上诉程序仍在进行，就不能指望寻求庇护者遵守对其提出的返回要求。<sup>10</sup> 目的地国把离开该国的责任推给了移民自己，尽管许多被拒绝的寻求庇护者来自自由、安全和生活水平较差的国家。一旦一个人被视为条件不符，“自愿”遣返程序即告终止，随之启动强制遣返进程。在实践中，哪些行为或不行为导致一个人被定为条件不符，这一点并不总是十分清楚。<sup>11</sup>

<sup>7</sup> 同上，第 3 条第 1 款。

<sup>8</sup> Vladislava Stoyanova, “什么样的例外才是十分例外？不驱回原则、社会经济剥夺与帕博什维利诉比利时案”，国际难民法通讯，第 29 卷，第 4 号(2017 年 12 月 30 日)，第 580 页。

<sup>9</sup> 关于具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则的保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)

<sup>10</sup> “驱逐出境：被迫返回情况下的人权—摘要”，大赦国际，荷兰，2017 年 7 月。

<sup>11</sup> 同上。

## 1. 返回政策

25. 返回公民身份国或先前居住国，是目前移民政策的组成部分，是“全球历来做法”<sup>12</sup>。提高驱逐率的政治压力对尊重人权构成威胁。过去一些年来，目的地国家将难民和申请保护者的很多原籍国列为“安全”的。来自被列入名单国家的寻求庇护者面临加速的庇护程序、庇护申请中更重的举证责任、以及上诉不具暂缓效力的规定。<sup>13</sup>

26. 在欧洲联盟，适用于被决定遣返的人的标准和程序受第 2008/115/CE 号指示规范，其中要求欧洲联盟成员国对无证移民发出遣返决定，除非其能获得正式身份。2017 年，欧洲联盟委员会通过了一项新的行动计划，并就成员国如何以最佳方式执行遣返指令以期落实更有效的遣返程序提出了建议。成员国须尽量利用遣返指令所提供的灵活性，包括法律补救办法的合理化(即限制)，以此限制保障和加速庇护程序的终结。<sup>14</sup>

27. 某些欧洲联盟成员国在将无证移民遣返回原籍国的程序中的种种做法，引起了大量人权关切。根据无证移民问题国际合作平台所提供的关于该指令的一份立场文件中的资料，这些做法包括使用制度性和长时期的拘留，拘留儿童和他们的家庭，执行驱逐程序过程中的暴力和违反不驱回原则，缺乏诉诸司法和补救机制，以及返回政策缺乏有效性。在这方面，欧洲联盟基本权利机构指出，虽然各国有权控制移民，但某些执法措施，例如报告义务、数据共享或在校园门口逮捕移民，都往往会为非正规移民的人权产生消极和不成比例的影响。<sup>15</sup>

28. 美利坚合众国强化移民执法的努力和加紧边境安全的措施也可能增加移民从美国向墨西哥和北三角区域返回的现象。虽然向墨西哥和中美洲遣返的情况在 2017 年没有增加，但美国在 2017 年头七个月抓捕的无证移民比 2016 年的人数增加了 40%。“入境儿童递延行动”和“临时保护身份保护方案”的逐步取消，会对移民者和寻求庇护者或其家人返回墨西哥和中美洲的可能性产生重大影响。

29. 协助下自愿返回方案也是目前移民管理政策的一个核心内容。这些方案的目的是协助各国处理返回进程中的各种实际问题，主要是由国际移民组织操作，不过其他较小的提供者也参与其中。<sup>16</sup> 这类返回比强迫迁离的速度更快，费用更低，而且并不要求移民返回国的核准。<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Daniel Kanstroom, “驱逐作为一种全球现象：探讨关于驱逐外国人问题的条款草案”，Harvard Human Rights Journal ILC 论坛的论文，2016 年。

<sup>13</sup> “驱逐出境：被迫返回情况下的人权”(见脚注 10)。

<sup>14</sup> 欧洲慈善社，“人权和人类尊严”(见脚注 4)。

<sup>15</sup> 团结工会，“欧洲联盟处于非正常情况下的移民的基本权利”，欧洲联盟基本权利机构，2011 年。

<sup>16</sup> 协助下自愿返回和重新融合已成为许多目的地国移民政策的一个核心组成部分。例如，得到国际移民组织协助的协助下自愿返回和重新融合的案件，有 83% 来自欧洲经济区。见国际移民组织，“协助自愿返回和重新融合：2016 年的关键点”，2017 年，日内瓦。

<sup>17</sup> Katie Kuschminder “协助下自愿返回欧洲的评估：决策、重新融合和可持续返回——模式转变的时刻”。欧洲大学研究所工作文件，欧洲大学研究所，2017 年 6 月。

30. 一般而言，移民要求得到协助下自愿返回所处的条件，使得这种返回并不能被称之为自愿，因为它们不符合要求，例如充分知情的决定、不受胁迫、得到有足够的有效的替代办法，如临时许可的工作，学习或人道主义目的，或获得永久居民身份或公民身份的机会。一些移民要求协助下自愿返回是出于绝望，是要免被驱逐，或因为受到无限期的拘留，因为家庭团聚和庇护程序缓慢而复杂，因为有可能沦落贫困，或因为面临恶劣的接待条件或社会支助被取消。<sup>18</sup> 特别报告员指出，各国和其他利益有关方实行协助下自愿返回方案将移民退回基本人权可能会面临侵犯的不安全国家，有可能违反不驱回原则。

## 2. 重新接纳协定

31. 二十世纪九十年代以来，目的地国和原籍国及过境国之间的重新接纳协定或合作安排中的重新接纳条款越来越多。这些协定是一种手段，用来克服移民证件缺失或被请求国不予合作时在重新接纳移民方面产生的实质障碍和程序障碍。<sup>19</sup> 这类协定规定各国义务重新接纳本国国民，而且往往包括重新接纳第三国公民的条件。其中还罗列了要求被请求国承认国籍的各种证据手段，以及在一定时限内颁发旅行证件的义务。<sup>20</sup> 然而，令人关切的是，重新接纳协定包含的一些条款以便利向返回者发放证件换取对第三国的激励措施，例如签证便利化、贸易便利条件及发展援助。<sup>21</sup>

32. 新的非正式交易或安排，也称为“灵活的合作框架”，近年来层出不穷，原因在于多数第三国出于公众的敌意而不愿意参加重新接纳协定的谈判。这种安排受到的批评是，商定条款的法律不确定性越来越大，从而阻碍了正当的民主问责制和司法监督，并冲淡了责任和程序保障。<sup>22</sup>

33. 实行“安全第三国”的政策是另一个令人担忧的趋势。这类政策的目的是，允许拒绝保护据称已在第三国获得保护或者曾经到有可能求得保护的第三国旅行因此被视为“安全”的寻求庇护者。<sup>23</sup> 这类返回的实行，往往没有对驱逐后可能面临的风险开展个案评估，牺牲了回国时面临严重侵犯人权行为风险的移民和寻求庇护者。因此，这类政策有悖于不驱回原则。

34. 通过返回和重新接纳协定将移民管理问题外部化推给邻国的趋势，从人权角度提出了许多令人关切的问题。这类协定往往不仅缺乏明确的法律地位，而且

<sup>18</sup> 例如，在澳大利亚，选择无限期留在瑙鲁或巴布亚新几内亚并处在等同于不人道或有辱人格待遇的条件当中，或通过协助自愿返回计划到柬埔寨重新定居，不能被视为一种不受胁迫的选择(见 A/HRC/35/25/Add.3)。

<sup>19</sup> Nils Philip Coleman, “欧洲重新接纳政策：第三国的利益和难民权利”，“欧洲移民和庇护法和政策”，第 16 卷，2008 年。

<sup>20</sup> 同上。

<sup>21</sup> 欧洲慈善社，“人权和人类尊严”(见脚注 4)。

<sup>22</sup> 见 Jean-Pierre Cassarino 和 Mariagiulia giuffr é, “找到在非洲的位置：为什么欧盟选择重新接纳的灵活安排？”，诺丁汉大学人权法中心，2017 年 12 月。

<sup>23</sup> 例如，在欧洲联盟和土耳其声明的框架内，希腊可驳回途经土耳其的庇护申请人，不予接受，就此把实质评估的责任推给土耳其。见 Maybritt Jill Alpes、Sevda Tunaboylu、Orcun Ulusoy 和 Saima Hassan, “欧盟——土耳其声明下的驱逐后风险：重返土耳其后会发生什么？”欧洲大学研究所，移民政策中心，2017 年 11 月。



也缺乏透明度，造成问责制和人权监测的缺位，<sup>24</sup> 因此，移民的人权经常在这些协定中受到侵犯。

### 3. 驱离程序和不驱回原则

35. 在未采取应有的谨慎—例如，未经过全面和有效评估个人风险而决定驱逐时，返回可能导致严重侵犯人权的行为，包括驱回。尽管大多数践踏和侵犯行为是在强迫返回时发生的，但是“自愿”选择协助下返回的移民同样也遭受到这类行为。人可能面临不同类型的风险，如经济和心理风险、不安全和威胁，以及被驱回。<sup>25</sup> 各国也可能使用驱逐手段限制劳动力移民的逗留时间，使家庭无法团聚，严重妨碍获得体面工作、服务和司法救助的机会。

36. 驱逐国的主管部门应意识到驱逐后的风险，<sup>26</sup> 但是，关于原籍国的报告往往不提这类风险，或只在非常有限的程度上提及。这类信息对于给予庇护的决定和筹备返回进程至关重要。此外，大多数国家政府对人们返回过境国和来源国后将会发生什么情况，并不进行调查。事实上，关于国家官员在被驱逐者到达时应如何处理，紧急旅行证件对被驱逐者的安全影响；出境法的实施情况(有时将移民原籍国和过境国)；或者被送回到一个过境国而不是国籍国的人的命运，几乎没有有什么可用资料。<sup>27</sup> 旅行证件不完整或不被承认，可能在被递解出境者到达原籍国时引起不良后果，驱逐国出具的紧急旅行证件并不保证他们能获得国民身份证件，这种情况会导致无国籍状态的风险。敏感的个人信息(例如寻求庇护者的身份、犯罪记录、健康状况或性取向)不应交给原籍国当局，以保护有关个人及其家庭的生命、安全和隐私。

37. 及时筹备返回进程和驱逐国使馆工作人员或联络官在场或当地非政府组织派员到场，有助于防止被驱逐者到达时受到虐待。通过空中或陆地到达的时间和地点，对一个人的安全返回也至关重要。<sup>28</sup> 由于返回可能涉及多个小时的旅行，移民应当获得水和盥洗便利，人身行动而不受限制(例如，使用强制手段)。为了确保安全返回和使移民得到所需要的援助，有关国家政府机构之间的及时沟通和对返回者特定需要的个案评估(如医疗援助或与亲属的联系)也至关重要。

38. 被拘留者受到强迫驱逐时，特别容易遭受虐待和酷刑。一些法律和程序保障措施可以协助有效地防止严重侵犯人权的行为，如 (a) 驱逐出境之前由合格专业人员进行个人医疗排查；(b) 获得拘留记录，以使有关人员就受到的待遇提出及时和准确的申诉；(c) 严格限制使用武力，武力只应作为最后的手段，并必须是个别情况所必要的和与之相称的；(d) 利用有限的强制手段，这应该只作为

<sup>24</sup> “驱逐出境：被迫返回情况下的人权”(见脚注 10)。

<sup>25</sup> Jill Alpes 和 Ninna Nyberg s ø rensen, “递解出境后的风险：人在被迫返回后面临的不安全和威胁”，丹麦国际研究所，政策简介，2016 年 11 月。

<sup>26</sup> 另见国际法委员会通过的关于驱逐外国人的条款草案(《大会正式记录，第六十九届会议，补编第 10 号(A/69/10)》，其中强调了不驱回原则和受到驱逐的人的人权的重要性。

<sup>27</sup> 见“递解出境后的风险：现有参考资料的国别目录”，Stichting LOS, 2017 年 10 月。

<sup>28</sup> 例如，美利坚合众国和墨西哥于 2016 年签署的地方遣返协议，禁止晚上 10 点至早上 5 点之间在其共同边界沿线遣返，并包括关于儿童和家庭安全地遣返回国的具体规定。

最后手段在必要的最低程度上使用，并应尽早取消；(e) 护送人员的适当甄选和评估及特定培训。<sup>29</sup>

#### 4. 拘留的使用，包括对儿童及其家人的拘留

39. 事实上，拘留被广泛用作边界管理的工具和对移民的威慑手段，并过于经常地被用来防止他们诉诸司法，这是一个令人担忧的趋势(A/72/173, 第 57 段)。虽然在一些国家已经取得进展，但拘留移民在很大程度上已经成为跨越各个区域的移民管理制度中一个系统化构成部分。在拘留手段被越来越多地用于移民的同时，并没有一贯对被拘留的移民提供法律保障或人权保护。

40. 经验表明，拘留并不能阻止非正规移民，也不能增加驱逐程序的效力；它只会增加移民的痛苦，并可能对他们的心理健康产生长期不利影响。此外，拘留对目的地国的选择没有影响，也不会减少非正常移民的数量。证据还表明，把长时间拘留用作移民管理工具的成本高、效力差。<sup>30</sup>

41. 根据国际人权规范和标准，儿童绝不应因移民目的受到拘留，也不能把拘留说成是符合儿童的最大利益。<sup>31</sup> 然而，欧洲联盟遣返指令允许在尽可能短的适当时间内把拘留儿童作为最后手段，这违反了国际儿童权利规范和标准。<sup>32</sup>

#### E. 具有特别保护需要的移民

42. 国家在法律上有义务特别关注具有特别保护需要的移民，如儿童、贩运受害者、残疾人、老年人和有医疗需要的残疾人。这些移民的脆弱性可能与离开原籍国的原因、他们在途中和目的地所遇到的情况、他们的身份、条件或处境有关。

43. 强行遣返儿童具有负面影响，特别是会影响儿童的成长、健康和教育。根据特别报告员从非政府组织国际保卫儿童协会收到的资料，儿童往往在东道国与家人共同居住多年后被迫返回。一个与目的地国有着深刻社会联系、申请正规化的儿童的权利，不应由于家长不符合条件而被削弱。<sup>33</sup> 各国负有义务以积极、人道和迅速的方式处理儿童或其父母要求进入或离开一国以便与家人团聚的申请，并允许通过家庭团聚实现正规化。<sup>34</sup>

<sup>29</sup> “国家预防机制：强制遣返移民航班的监督”，防止酷刑协会，2012 年 3 月。另见欧洲理事会部长委员会通过的“关于强制遣返问题的二十项指导原则”，2005 年 5 月 4 日。

<sup>30</sup> 无证移民问题国际合作平台，关于欧盟遣返指令的立场文件，2015 年 4 月。

<sup>31</sup> 关于具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则的保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)

<sup>32</sup> 人权高专办，“联合国儿童权利问题专家呼吁欧盟范围内禁止对儿童进行移民拘留”，新闻稿，2018 年 2 月 21 日。

<sup>33</sup> “驱逐出境：被迫返回情况下的人权”(见脚注 10)。

<sup>34</sup> 见儿童权利公约第十条第 1 款和儿童权利委员会，关于远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇问题的第 6 (2005)号一般性意见，第 83 段。

44. 儿童的最大利益应是关于返回的决定的首要考虑。执行确定最大利益的正式程序时，应有某些保障措施，例如，得到负责保护儿童的机构有意义的参与，儿童有权发表意见，并得到合格和独立的法律代理(见 A/HRC/37/34, 原则 6, 准则 6)。如果返回被视为不符合儿童的最大利益，应当让家庭在居住地国保持团聚。如果无人陪伴或无父母陪伴的儿童返回，原籍国和目的地国应开展合作，在返回后继续开展寻找家庭的努力(同上，准则 7)。应当把安全和指定适当的儿童照料人作为返回的先决条件。返回不应使儿童成为无家可归者，也不应使儿童被安置在孤儿院或寄宿照料设施，或被置于可能危及他们成长或导致社会排斥的任何局势之中(同上，准则 8)。对于有子女的家庭，负责处理返回事务的政府主管部门应确保儿童在返回过程中不与其直系亲属分离。

45. 一般而言，令人关切的是，在缺乏适当排查指标机制的被迫返回方案中，可能包括大量的疑似贩运受害者。特别是，在没有积极主动的检查程序和官员缺乏必要培训的国家，漏检的风险更大。对于查明的贩运案件，社会保护制度中没有关于对处理完毕的返回案件应如何解决明确指导。人口贩运受害者遭受报复和再次受害的风险也会增加，因为贩运网络在他们返回之后就能再度找到他们。返回的贩运活动受害者常常蒙受耻辱和受到歧视，并可能患有心理疾病(见 A/HRC/38/45)。

46. 各国应采取措施，为残疾移民提供全面保护，包括在过境国或目的地国致残者。这类措施应包括在作出关于返回的任何决定之前禁止拘留，不受阻碍地获得保健服务和社会服务，以及全面评估个人保护需要。同样，原籍国和目的地国应为回归的残疾移民制定全面的返回和重新融合的方案。东道国应采取预防政策，创造安全的工作条件，对于在工作场所获得残疾的返回移民避免取消居住和/或工作许可。

47. 返回政策和做法以不同的方式影响到妇女和女童。特别报告员收到的一些指称说，拟议中的遣返移民孕妇工人的条例可能会迫使在此种状况中的妇女寻求不安全的堕胎方式(A/HRC/26/35, 第 54 段)。从事家政工作的移民妇女受到性骚扰、虐待和暴力包括强奸的危险也更大，如果提出指控，将有可能失去获得基本服务的机会，甚至被驱逐出境。为了处理妇女和女童在返回方面的特殊需要，各国应当解决剥削的根本原因，而不是限制被视为“脆弱者”的移民的流动性。同样，各国应当为所有移民提供诉诸司法的机会，包括举报安全，对受到剥削、犯罪行为、性侵或基于性别的暴力或其他类型暴力的人予以特别重视。

## F. 当前的重新融合措施及其对移民人权的影响

### 1. 重新融合政策

48. 对立一个人重新融入社群的能力产生影响的因素，往往与最初导致作出移民决定的“推动”和“牵拉”因素类似或相同。这类因素包括在原籍国面临的贫困、暴力和歧视、无法行使权利以及施政败坏、气候变化和环境退化的负面影响、目的地国的劳动力需求和家庭团聚(A/HRC/35/25, 第 28 段)。但是，可能还有其他一些因素，例如在旅途中或在目的地国经历的创伤，在返回时或者由于曾经移民而遇到的污名化。

49. 关于“可持续返回”，国家、学术界和政策制定人使用不同的定义和指标，如重新融入原籍国的经济、社会和文化进程，返回者经历迫害和暴力恐惧的程度，或选择再度向外移民的返回者人数。<sup>35</sup> 各国，尤其是目的地国，经常用个人返回能够在何种程度阻遏其他人的移民愿望来衡量返回是否成功。

50. 在充分承认自由流动权和离开国家包括祖国的权利的前提下，特别报告员避免使用以各种成功指标衡量返回和重新融合，把返回定性为“可持续”，把重新融合定性为“成功”的语汇，因为一个人可能并不想再度移民，但是(从自己的认知角度看)又没能做到充分的重新融合。

51. 就掌控良好的移民政策而言，返回可能是移民周期中的一个步骤，但并不一定是这一过程的终结。否则，“移民管理”就只不过是一种遏制政策，而不是充分尊重尊严和人权的人口流动政策。

52. 关于返回的移民如何能够重新融入原籍国，需要有更强的原始和更多的研究。只有在返回是真正自愿、知情、不受胁迫，对于居留正常化或获得国籍的充分和有效替代选项加以深思熟虑，返回并不是摆脱在目的地国受到的剥削和虐待的唯一途径的条件下，才有可能重新融入社会。

53. 特别报告员确认帮助移民重新融合的努力和必要性。需要以基于人权的返回方针和各种重新融合政策指导目的地国、原籍国、民间社会组织、联合国机构、国际移民组织和其他利益有关方。各方只应按照对于返回的自愿性质加以评估的适当谨慎程序采取行动。任何协助下返回和重新融合方案都应当包含透明、可靠和公开的监督和评价制度，在财政透明度和问责制方面也应如此。

## 2. 重新融入措施和挑战

54. 各国应当确保所有跨界合作都对基于人权的移民治理方针起到促进作用。各国应当采取一切可能措施帮助返回的移民享有人权，包括获益于社会保护、健康保健、适当的生活水准、体面的工作、教育和诉诸司法等方面的权益。返回国和接受国应当提供切实有效和专门制定的重新融合方案，在年龄、性别和其他因素的基础上处理返回者的不同需要。一切重新融合政策应当受到不断评价(A/HRC/37/34, 原则 6, 指南 8)。为了缓解返回者可能面临的风险，移民在返回之前做好充分准备至关重要。

55. 各国应当开展合作，确保福利、收入、财产、储蓄、技能和资格证书的转移，为选择返回的移民，尤其是其中有特殊需要或面临紧急撤离或大规模遣返的人，提供参与性遣返前和重新融入援助的非强制性选项。<sup>36</sup>

56. 原籍国还应当为返回创造必要条件，把基于重新融合需要的各种措施融入国家发展规划，创造就业机会，提供技能承认和培训，并采取措施帮助恢复财产。

<sup>35</sup> 见 Kuschminder, “对于欧洲协助下自愿返回的评估”(见脚注 17)。

<sup>36</sup> 见 Now and How, “全球契约的十项行动：从民间社会看人口流动、移民及发展的改革议程”。

57. 特别的官员指出，目的地国和原籍国的民间社会都可为帮助移民做好准备和重新融合作出重要贡献。但是，国家作为责任人，有责任履行在这方面承担的国际法义务。

(a) 个人、家庭和社群层次的融合

58. 重新融合应当在个人、家庭和社群层次加以处理。返回者可能会面临多方面的挑战，因此，每个返回者都应当得到个人化的应对，特别要注意有特殊需要的群体，如儿童、贩运受害者、残疾人、老龄移民及有医疗需要的人。在这方面，应当提供住房和其他住宿选项、医疗保健、心理援助包括家庭心理咨询、法律援助、教育、职业培训、经济援助和谋生机会。

59. 仅向返回者提供的经济好处或援助可能会在社区内造成紧张。因此，必须确保重新融合援助做到平衡兼顾，投资于原籍国接受返回者的社区，避免社会冲突，巩固可持续的社区发展和稳定。重新融合方案应当与国家、区域和国际发展计划挂钩，应当包括地方经济发展战略。在移民返回之前，应当对于劳力市场、体制能力、主要的社会经济和环境条件、服务及基础设施开展一次评估。

60. 重新融入家庭和社区结构可能具有挑战性：在离开数年之后，家庭和社区可能都发生了变化，而移民可能也已经适应了不同的文化规范和不同的工作环境。重新融合政策还应当从家庭和社区的角度考虑解决各种社会问题。

61. 为重新融合提供便利要求各种方案既重视返回者，又重视他们将要返回的原籍社区，包括与接纳社区开展各种到达前活动，以便确保重新融合有利于所有人。应当尤其侧重社会融合以及接纳社区社会凝聚力和稳定的重要性。

62. 在原籍国，应当发展以广大民众及雇主、工会和其他利益有关方为对象的提高认识活动。如果制定得当，这类活动就会有助于劳力市场对返回者的更好理解和接受，包括理解和接受他们的需要和期望，并处理可能的各种歧视，从而促进较为有效和可持续的融合。

(b) 有效获得医疗保健的机会

63. 在任何返回行动之前，目的地国应当核实可以有效提供充分的医疗保健。应当向所有返回者提供医疗文件和医药供应，以确保他们正在接受的任何治疗不被中断。

64. 一些移民由于在移民过程中经受的暴力和虐待而患有抑郁症和创伤，或在本国境内面临困难而决定在国内移居或再度移居国外。应解决他们的具体需求，并提供心理社会咨询，以促进他们重新融入自己的家乡社区。

(c) 获得教育、就业和适当生活水准的权利

65. 在目的地国入学的儿童应能够完成入学的教育周期。<sup>37</sup> 在任何返回行动之前，各国应确保在来源国提供中学教育。儿童在返回原籍国时有可能难以继续受教育或培训，因此应当得到教育证书，不论其地位如何。<sup>38</sup>

<sup>37</sup> 见欧洲人权法院，Vikulo 及其他人诉拉脱维亚，2012 年 9 月 25 日的判决。

66. 在原籍国，学校系统应加速审议来自其他国家的学校报告，以便使教育不受拖延或中断。接受返回儿童或随家人返回的儿童学校的教师和管理人员应该得到特殊的敏感性和文化培训：就移民而言：返回者子女的机会往往少于第二或第三代人，这两代人从移民经历带来的经济和文化资本中受益最大。<sup>39</sup>

67. 经常出现的一种现象是，移民被遣返回国的国家处于全面膨胀时期，向外移民现象十分普遍，使得返回者几乎不可能重新融入社会。从重要目的地国的人口结构变化看，并考虑到大多数移民正处于工作年龄(2017年，74%的国际移民年龄在20至64岁之间)，<sup>40</sup> 移民返回和重新融入社会可能特别具有挑战性。当地的经济可能无法吸收当地劳动力，就业机会有限。

68. 应当重新融入经济生活的活动，如职业培训、经商支助或其他创收活动。在国外获得的技能应该得到承认，并投入使用。应该为收容社区和返回者扩大劳动力市场的吸收能力和创收机会。为了确保适足的生活水准，应该提供公共服务。

#### (d) 养老金、医疗和社会保障福利的移转

69. 许多移民在目的地国或原籍国没有资格享受社会保障福利。返回的移民由于此前不在国内而往往有可能丧失在本国享有社会保障福利的权益，同时，在就业国又遇到了社会保障制度所规定的限制性条件。愿意返回本国的移民是否能移转社会保障，也有问题。非正常移民获得社会保障尤其困难，他们虽然往往不能加入缴费制度，但由于缴纳了间接税，是为社会保护制度融资做出了贡献的。此外，在某些国家，居住方面的要求在很长时段内剥夺了临时移民获得社会保障的机会(A/HRC/26/35, 第44段)。

70. 双边协定是实现社会保障权益移转的第一步。然而，这些协定通常只适用于正常的移民。可移转养老金的提供和获取，可能是移民工人决定在原籍国还是在目的地国退休的重要考虑因素。<sup>41</sup>

#### (e) 对移民的污名化

71. 有些移民曾经支付招聘费和贷款，或者向偷运移民者付钱，在返回时可能面临大笔债务。如果移民计划并不成功，移民未能送回汇款或收益，也没有储蓄，重返社会可能成为一个挑战。此外，返回者可能会被其家庭和社区鄙视，如果此前曾为移民出走而筹款，就更是如此。社区和家庭在失去了以前通过汇款得到的收入以后，还可能需要寻找新的替代收入来源。

72. 返回者由于失败的移民经历可能会在自己的社区受到污名化和歧视，所以决定到原籍国的其他地点定居。如果移民行为涉及到性剥削，移民妇女可能会面

<sup>38</sup> 见 Ryszard Cholewinski, 关于非正常移民有效获得最起码社会权利的障碍的研究，欧洲委员会出版，2005年。

<sup>39</sup> Parvati Nair, “乡土纽带？关于促进返乡移民重新融入社会的问题”，“联合国纪事”，第L卷，第3号，2013年9月。

<sup>40</sup> 见经济社会事务部，“2017年国际移民报告”，第17页。

<sup>41</sup> Nurulsyahirah Taha、Karin Astrid Siegmann 和 Mahmood Messkoub, “移民工人的社会保障如何移转？文献述评”，“国际社会保障评论”，第68卷，第1号，2015年1月至3月。

临更多的污名化。当试图返回家庭和重新回到社会结构中的时候，她们返回遇到的挑战可能特别艰巨。特别报告员在访问尼泊尔期间注意到，从中东或马来西亚返回的移民妇女因为移民经历而面临更多的挑战。对于需要帮助的妇女，没有足够的庇护所提供全面的社会心理支助和重新融入社会的援助(见 A/HRC/38/41/Add.1)。在一些社区，返回的年轻男子被视为未能履行供养家庭的性别角色，这也会增加对他们的污名化。

73. 被递解出境的移民可能会遭到更多的侵犯人权行为和污名化。他们受到强行驱逐这一事实，不仅引起有关机关的关注，而且也在家庭成员之间和更广泛的社区引起关注，以为他们可能目的地国犯下了罪行。许多被驱逐者面临政府官员的虐待、任意拘留和暴力、恐吓、勒索、没收财产，面临无国籍状态，无家可归，缺乏获得就业、医疗保健和教育的机会。在许多国家，从欧洲返回的人被怀疑成间谍，随后受到威胁。在其他一些国家，非正常离境的行为是刑事犯罪；被驱逐者在返回自己的国家时可能遭到监禁。在这种情况下，驱逐成为重新融入的严重障碍。

(f) 良好治理的人口流动政策是重新融合的一个先决条件

74. 研究表明，目的地国的限制性移民政策有害于返回方案，并可能损害移民返回后重新融入社会的前景。东道国的生活和工作条件，在重新融入社会方面发挥着主要作用。在国外能否获得就业，获得独立的住房和自由发展社会接触面，可能是有利于返回者重新融入社会的重要因素。<sup>42</sup> 关于尼日利亚返回者的一项研究表明，能够按自己的意愿在目的地国家居留的移民，再度向外移民的倾向较弱；相反，他们更侧重于重新适应在尼日利亚生活。<sup>43</sup>

75. 良好管理和有效的移民政策将减轻大多数返者面临的风险，同时充分尊重移民的人权，包括在促进重返社会方面。为了增强回归移民重新融入的能力，他们应该能够在过境国和目的地国享受其所有人权，包括适足生活水准权、获得教育、保健、体面的工作和诉诸司法的权利。在移民的整个途中享有全面人权保护的移民更有可能重新融合。关于斯里兰卡返回者的一项研究表明，在国外有过负面经历的个人，如受过骚扰或领不到工资的人，成功重新融入经济和社会的可能性较低。<sup>44</sup>

76. 重新融入要想取得成功，就应加强移民治理，同时创建更多的正常、安全、负担得起和便利的移民选项。在各种技能水平上为移民开辟更多的渠道，有利于人们在正规劳动力市场上寻找工作。特别报告员指出，废除基于赞助的临时移民工人方案和提供公开的工作签证，将使移民和返回成为一种自由选择，从而帮助确保重新融入的成功。同样，应为帮助移民与家庭团聚和解决他们的教育和人道主义需求建立充分的渠道。

<sup>42</sup> 世界银行集团，“移徙与汇款：特别主题：回返移民”，华盛顿特区，2017年10月。

<sup>43</sup> Jenny Pennington 和 Brhmi Balaram，“返乡：尼日利亚非正常移民的返回和重新融入”，公共政策研究所，2013年4月。

<sup>44</sup> “返回的移民工人在经济上更好吗？”，斯里兰卡政策研究所，政策见解，2014年9月17日。

77. 如果没有充分的正规移民渠道，许多移民就会超过签证有效期而滞留，或采取非正常移民的做法；一旦到达目的地国，尽管往往受到剥削和虐待，他们通常都会试图避免返回，直至其实现移民的愿望和目标。如果他们被遣返，下一步往往是再移民，包括国内移民，因为在原籍国等着他们的仍然是当初迫使他们出走的 socioeconomic 状况。各国应增加重新安置方案的选项和建立共同和便利的签证及工作许可证制度，包括允许返回后再入境的循环移民办法。研究表明，在目的地国提供多次入境的机会和(或)确保居住地位有助于临时或永久返回，因为这通常使得回返后重新入境成为可能。<sup>45</sup>

## G. 监测机制、诉诸司法和问责制

78. 返回国和接收国应设立独立机制，在遣返前和返回过程中及移民返回后监测人权。国家应当建立适当的行政和立法机制，给予无法返回的移民以合法地位，包括那些因禁止驱回的重大原则而不能驱逐的人(A/HRC/37/34/Add.1, 原则 20, 准则 5)。

79. 在一些国家，监测返回情况的国家人权机制往往缺乏独立性，监测活动的范围有限。即使监测机制援引国际人权规范，也并没有在执行手册中系统地加以执行。有效监测人权不仅应涵盖返回进程的条件和背景，而且还应包括移民到达第三国后的处境和个人情况。独立的监督和人权情况监测提供的信息能够用于报告在原籍国的情况，并帮助更好地制定与原籍国的协议和工作指示，在驱逐程序之前、期间和之后为收到驱逐命令的人提供支持。<sup>46</sup>

80. 有效监测国家主管部门侦查、逮捕和驱逐无证移民所采取的做法，将能确保更好地保护移民的基本权利。<sup>47</sup> 强行驱逐这一令人担忧的趋势，使得更加迫切需要由独立的机构监测整个程序，从而确保在被拘留者待遇和状况方面有更强的透明度和问责制。<sup>48</sup> 但是，监测机制的采用不得以任何方式使强制驱逐出境合法化，应尽可能避免强制驱逐，因为一种内在的有辱人格的状况会使被拘留者的人权面临可能相当于酷刑的严重风险。良好做法表明，监测不仅能揭示拘留的条件和待遇，一种外部机制的存在本身就具有强大的威慑作用，能降低酷刑和虐待的风险。有效的监测为所有个人，包括那些具有特别保护需求的人提供了进一步保障，并能有助于推动和协助有关部门加以解决和改善。在这方面，防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚小组委员会和国家预防机制，可以根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》第 4 条发挥作用，因为它们两者都有监督整个驱逐程序的任务授权。<sup>49</sup>

81. 如果没有一个独立的遣返后人权监测机制实行有效监督，确保返回者的人权实际受到尊重，并提供一个问责机制，任何人都不应根据重新接纳协议被遣

<sup>45</sup> Marianne Haase 和 Pia Honerath, “回返和重返新融入政策：初级读本”，一体化战略小组，2016 年 12 月，第 9 页。

<sup>46</sup> “驱逐出境：被迫返回情况下的人权” (见脚注 10)。

<sup>47</sup> 无证移民问题国际合作平台，关于欧盟遣返指令的立场文件，2015 年 4 月。

<sup>48</sup> “国家预防机制” (见脚注 29)。

<sup>49</sup> 同上。



返。返回国大使馆工作人员的到场，在返回者抵达时可会有帮助。应当建立各种机制，对返回者返回后的情况进行有效、透明和独立的监测，确保返回者的福祉和重新融合及各项权利得到参与性的核查。

82. 在任何遣返程序之前，移民应该获得有关其权利以及是否有可能举报他们所遭受的任何侵犯人权行为的充足信息。特别报告员注意到，由于一些国家通过国际组织或区域组织(如国际移民组织和欧洲边界和海岸警卫署(对外边境署))在遣返程序中的行动将义务外部化而造成了侵犯人权行为或其他违反国际法的行为，就此引起了有关赔偿责任的合理关切。就后者而言，国家将强制遣返的执行交付给了一个区域机构，引起了关于赔偿责任的关切。<sup>50</sup> 然而，一个国际组织实施的违反某一国际义务的任何国际不法行为都会引起国际责任。<sup>51</sup>

83. 对于任何侵犯人权行为或其他违反国际法的行为，应当追究国家和参与返回程序的其他利益有关方的责任。问责机制应落实到位，以确保侵犯人权行为受到处理，无论这些罪行是由国家还是由参与返回和重新融入进程的其他利益攸关方实施的。各国还应确保建立有效的申诉和补救机制。

84. 移民应当有权诉诸申诉机制举报返回之前、期间和之后的不当行为、暴力或虐待。虽然欧洲议会和欧洲理事会的欧洲联盟第 2016/1624 号条例(第 72 条)出台了个人申诉机制，该条例几乎没有效力，因为它在很大程度上依靠的是内部监督机构的自由裁量权。它没有明确界定对外边境署或各国的“适当后续行动”的实际内容以及对外边境署基本权利官员在后续行动中可发挥的作用。<sup>52</sup>

85. 对劳动力移民受到的任何侵犯人权行为，还应确保返回后诉诸司法的机会，应使他们确实知道，对他们关于未付工资、社会保障福利或加班费的声索或就剥削性雇主的行为提出的申诉会采取后续行动，甚至在他们返回之后仍会得到处理。国家间通过双边和多边协定开展合作和实现正规化在这方面是至关重要的。

#### 四. 结论和建议

86. 所有移民的人权均有权得到保护，不受任何歧视，无论其地位如何。身份不正常的移民需要经过个人筛选和评估程序，以便切实查明他们的具体脆弱处境，确定合乎他们需要的法律保护框架，包括根据国际人权法建立的框架。如果不能提供这些程序，除其他外，就构成违反正当程序保障和不驱回国际原则及侵犯儿童最大利益的行为。移民的经济、社会和文化权利，如充足生活水准权、食物权、水权、卫生和教育权，以及他们的公民权利和政治权利，例如诉诸司法权，在原籍国、过境国和目的地国都必须确保得到保护。

87. 对于不符合国际或国内法律标准而不能留在东道国的移民，返回的实施应是安全的，同时适当顾及尊严、人性和对人权的尊重，并遵守国际法，以自愿返

<sup>50</sup> 见 Jorrit Rijpma, “对欧洲边界和海岸警卫队的建议：对外边境管理的演变或革命？”内部政策总司，欧洲议会，2016 年。

<sup>51</sup> 见《2011 年国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)，第 3-4 条。

<sup>52</sup> Rijpma, “对欧洲边界和海岸警卫队的建议”(见脚注 50)。

回、原籍国和接收国进行合作、为返回者加强接待和重新融合援助为首要原则。鉴于强制或强迫返回可能出现严重后果，包括侵犯人权行为，在任何时候都应优先考虑独立和自愿返回。

88. 各国应促进移民自愿返回原籍国或国籍国，条件是充分知情，没有胁迫和提供充分有效的替代办法，如有效获得工作、家庭团圆、学习或人道主义目的的临时许可证，以及获得永久居留权和公民身份的机会，包括通过领事援助合作和签发必要的旅行证件。如果移民决定返回是为了避免被驱逐出境或拘留，逃离在目的地国或过境国受到的虐待或剥削，或者避免社会经济权利在目的地国受到剥夺等等，则不能认为这种返回是自愿的。

89. 强迫遣返应始终是最後手段，而且只能遵循公平、高效的程序，保证提供所有的法律保障。未经正当法律程序，使移民在法律程序中得到有效和适当的代表并获得有效的补救，就不应执行遣返。所有上诉和补救办法以及程序保障，都应对驱逐具有暂停执行的效力。此外，如果没有一个独立的遣返后人权监测机制的适当监督，任何人都不应被遣返。

90. 如果移民的非正常状态在东道国历时已久，没有与其原籍国的联系，或者返回就会面临人权受到侵犯的局面，则应找到替代强迫返回的办法，例如正规化、临时或长期的入境和居留选项、获得公民身份或便利家庭团聚。各国应向有人权保护需要但不符合难民地位的移民提供不予遣返的临时或长期保护。

91. 需要有长期的解决办法和安全、正规、可获得和负担得起的渠道，而不是“快速解决办法”（如再入境协定），以便确保保护移民的人权。国际或区域组织在返回程序中的行动造成的侵犯人权行为或其他违反国际法的行为的赔偿责任，应该受到调查，这些利益有关方应当被追究责任。

92. 为确保尊重返回移民的人权，各国和其他利益有关方应：

(a) 建立运作良好的庇护保护制度和必要的其他充分和适当的体制框架，以管理移民的大规模流动；

(b) 确保返回决定以一种确保资料保密程序为基础，在这一过程中，移民有适当的代表，有机会获得适当的法律援助和口译服务，并有切实的机会解释为何遣返是不尊重其权利；申诉程序应具有暂停执行的效力；

(c) 通过并支持关于处境脆弱的移民的战略，包括建立机制和调配资源，以确保可以个别、公平和可靠地确定处境脆弱的移民的身份，同时尊重不驱回原则；

(d) 儿童，无论是否无人陪伴、与家庭分离或有父母或其他照料者陪伴，只有经过一个包括儿童在其中得到适当代表的主管机构通过适当的程序确定返回符合其最大利益，方可返回。除非家庭分离是出于确保儿童最大利益的必要，否则不应分离；儿童不应因本人或其家庭的移民身份而受到拘留，而应当代之以剥夺自由的替代措施，例如以家庭为基础的解决办法；

(e) 确保和便利对遣返前程序、返回、移民在原籍国受到的接待和安置实行独立监测，包括将此列入任何重新接纳协定，以确保遵守国际人权标准；

(f) 确保接纳协议或条款符合国际法，包括不驱回原则，保障透明度、监测、监督和问责制。缔结一项重新接纳协定之前应当征求所有利益有关方的意

见，包括联合国各机构、国际组织、有关各国的非政府组织、国家人权机构和监察员以及移民本身；

(g) 为移民，包括受到性暴力或基于性别的暴力的移民，提供可利用的投诉机制，并以他们通晓的语言提供法律信息和援助，以确保他们能够就侵犯人权行为诉诸司法和得到补救；

(h) 提供和宣传移民可加利用而不必担心受到报复的可用投诉机制；确保迅速、公正、独立地调查侵犯移民人权的行为；使被认定对侵犯人权行为负有责任的国家、国际和区域组织和其他非国家行为体受到公正的法律审判；

(i) 确保为返回原籍国的移民提供重新融合方案。

93. 为了确保重新融合以人权为中心和切实有效，各国和其他利益有关方应：

(a) 使移民，包括非正常和临时移民，在获得社会保障福利方面享有与国民同等的待遇，并确保社会保障福利的可转移性，除其他外，为此订立双边、区域或多边协定；

(b) 确保在移民返回之前、期间和之后在原籍国向返回的移民和社群提供经济、社会文化和心理社会支助；

(c) 确保儿童能够在目的地国获得证书，证明已经完成教育的程度；

(d) 确保人口贩运受害者因所遭受的损害得到适当赔偿，并保护他们免遭再次贩运

(e) 对于强制遣返，在抵达时应进行人权风险评估，以确定并提供必要的保护和援助，以在移民返回的国家防止发生侵犯人权行为；取消非法过境的刑事化和打击非正常移民有关的污名化和歧视；

(f) 促进正规的区域内和区域间移民和劳动力流动的渠道，并确保充分的正常、安全、便利和负担得起的移民渠道；

(g) 避免把移民管理作为发展援助方案、签证便利化和贸易自由化的附加条件；

(h) 收集和分析分类数据，并对移民返回的各个方面开展研究，以便为制订尊重移民人权，包括在返回方面尊重其人权的有效的移民政策提供信息。

94. 各国通过了《2030年可持续发展议程》，以此承诺促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动，包括执行合理规划和管理完善的移民政策(可持续发展目标 10, 具体目标 7)。此外，《关于难民和移民的纽约宣言》强调，各国将考虑促进安全、有序和正常移民的机会，包括在酌情创造就业、所有技能水平的劳动力流动、循环移民、家庭团聚和教育方面的机会。在这些前提下，安全、有序和正常移民的全球契约，将标志着对移民的理解和规范的一个根本转变。特别是，各国应当从遏制政策转向以移民为中心并确保人口流动包括返回都以充分尊重人权为前提的政策。应当根据国际人权法规定的义务制定和执行移民政策，确保为所有移民提供正常、安全、负担得起和可加利用的途径。